Deutscher Bundestag **Drucksache 18/9449**

18. Wahlperiode 23.08.2016

Antwort
der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Franziska Brantner, Katja Dörner, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 18/9317 –

Weiterentwicklung des Kinderzuschlags

Vorbemerkung der Fragesteller

Der Kinderzuschlag wurde als einkommensabhängige Ergänzung zum Kindergeld gemeinsam mit dem Arbeitslosengeld II eingeführt. Er soll Eltern unterstützen, die mit ihrem Einkommen zwar ihren eigenen Bedarf, nicht jedoch den Bedarf ihrer Kinder decken können. Zweck dieser Leistung ist die Vermeidung der SGB-II-Bedürftigkeit der Eltern allein aufgrund des Bedarfs ihrer Kinder (vgl. Bundestagsdrucksache 16/8867, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundeskindergeldgesetzes).

Bei der Evaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen wurde der Kinderzuschlag als eine Leistung identifiziert, die auf alle vier familienpolitischen Ziele (wirtschaftliche Stabilität, Vereinbarkeit von Familie und Beruf, Wohlergehen von Kindern, Realisierung von Kinderwünschen) positiv wirkt (vgl. Prognos AG, 2014, Endbericht Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen in Deutschland, S. 370).

Darüber hinaus weisen aber sowohl der Endbericht der Gesamtevaluation (vgl. Prognos, 2014), die Studie „Schnittstellen im Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht“ im Rahmen der Gesamtevaluation (Ott, Schürmann & Werding, 2012) als auch zahlreiche Verbände und Gewerkschaften seit Jahren auf die Probleme bei der Gewährung des Kinderzuschlags hin und regen eine Reform des Kinderzuschlags an.

Der Kinderzuschlag wird nur dann gewährt, wenn durch ihn die Hilfebedürftigkeit im Sinne der Vorschriften über das Arbeitslosengeld II vermieden wird. Der gleichzeitige Bezug von Kinderzuschlag und Arbeitslosengeld II ist damit ausgeschlossen. Um ihn beziehen zu können, muss ein bestimmtes Mindesteinkommen erreicht werden, andererseits darf ein bestimmtes Höchsteinkommen nicht überschritten werden. Diese Festlegung eines eng definierten Einkommenskorridors macht den Kinderzuschlag zu einer komplizierten, bürokratisch aufwändigen Unterstützungsmaßnahme mit einer hohen Ablehnungsquote (Stellungnahme des Zukunftsforum Familie e. V. zum Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Anhebung des

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend vom 19. August 2016 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

Grundfreibetrages, des Kinderfreibetrages, des Kindergeldes und des Kinderzuschlags, 2015, www.zukunftsforum-familie.de/fileadmin/user_upload/pdf/infocenter/stellungnahmen/ZFF_SN_Freibetr_ge_Kindergeld.pdf).

Besonders problematisch ist nach Auffassung der Fragesteller, dass der Kinderzuschlag (gemeinsam mit dem Wohngeld) bei zunehmenden Einkommen der Eltern abgeschmolzen wird und ganz entfällt, sobald er auf die Hälfte des Maximalbetrages gesunken ist. Damit endet der Bezug des Kinderzuschlags abrupt und Familien haben dann trotz höheren Bruttoeinkommens netto weniger zur Verfügung als zuvor (vgl. Ott, Schürmann & Werding, 2012).

Auch bei vielen Alleinerziehenden kommt diese Leistung selten an, da unter anderem sowohl Unterhalt als auch Unterhaltsvorschuss als Einkommen des Kindes die Höhe des Kinderzuschlags mindern oder dadurch der Anspruch auf Kinderzuschlag ganz entfällt. Dadurch wirkt der Kinderzuschlag für Alleinerziehende kaum armutsvermeidend (vgl. Prognos, 2014, S. 386).

Zum 1. Juli dieses Jahres wurde der Kinderzuschlag um 20 Euro auf 160 Euro erhöht.

1. Wie viele Familien beziehen derzeit den Kinderzuschlag nach § 6a des Bundeskindergeldgesetzes (BKKG) (bitte nach Familienform und Zahl der Kinder aufschlüsseln)?

Im Monat Juli 2016 beziehen 55.215 Familien für insgesamt 153 537 Kinder den Kinderzuschlag. Davon in 6.193 Fällen für 1 Kind, in 19 231 Fällen für 2 Kinder, in 17 555 Fällen für 3 Kinder, in 7.950 Fällen für 4 Kinder und in 4 281 Fällen für 5 oder mehr Kinder.

Statistische Daten zu den Familienformen liegen nicht vor.

2. Wie steht die Bundesregierung zu den Erkenntnissen der Studie „Akzeptanz staatlicher Familienleistungen im Jahr 2010“ des INSTITUTS FÜR DEMOSKOPIE ALLENSBACH, dass der Kinderzuschlag in der Gesamtbevölkerung mit 5 Prozent genauso wenig bekannt ist wie das Wohngeld, sich nur 45 Prozent der derzeitigen Nutzer des Kinderzuschlags gut mit den Details der Leistung auskennen und auch aktuelle Antragsteller überwiegend nur über vage Kenntnisse verfügen, und welche Schlussfolgerungen zieht sie aus diesen Erkenntnissen?

Der Kinderzuschlag ist als gezielte Unterstützungsleistung für Familien mit geringen Einkommen nur für eine Teilgruppe der Familien in Deutschland von Bedeutung; daher ist nicht zu erwarten, dass sie in der Gesamtbevölkerung weithin bekannt ist. Zudem hält die Akzeptanzanalyse I fest: „Erwartungsgemäß informieren sich die angehenden Bezieher in der Regel nur dann näher über die möglichen Bezieherkreise und Bestimmungen, wenn Leistungen zum ersten Mal beansprucht und Anträge gestellt werden müssen. Ist diese Hürde erst einmal überwunden, verblasst das mit konkretem Ziel gesammelte Wissen schnell.“ (Akzeptanzanalyse I, S. 245). Um die Familien in ihrem anlassbezogenen Interesse zu unterstützen, hat die Bunderegierung ihre Bemühungen verstärkt, die Bekanntheit des Kinderzuschlags zu erhöhen und den Zugang zu Informationen zu erleichtern; siehe dazu auch die Antwort zu Frage 10.

3. Liegen der Bundesregierung Erkenntnisse vor, wie viele Familien keinen Kinderzuschlag beantragen, obwohl sie dem Grunde nach anspruchsberechtigt sind?

   Wenn ja, welche Erkenntnisse hat die Bundesregierung dazu, warum anspruchsberechtigte Familien ihren Anspruch nicht geltend machen (bitte nach Familienform und Zahl der Kinder aufschlüsseln), und welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung aus der Quote anspruchsberechtigter Eltern, die ihren Anspruch nicht geltend machen?

Aus der Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen ist bekannt, dass der Kinderzuschlag eine sehr effiziente Leistung ist, die in hohem Maße zur Vermeidung von Armutsrisiken beiträgt. Nach Schätzungen des Fraunhofer Instituts nutzen rund 30 Prozent der möglichen Anspruchsberechtigten den Kinderzuschlag. Andererseits besteht bei rund 66 Prozent der bei der Familienkasse eingereichten Anträge in 2016 keine Anspruchsberechtigung, möglicherweise als Folge der engen Anspruchsvoraussetzungen dieser passgenauen Leistung.

Es ist davon auszugehen, dass viele Familien, die den Kinderzuschlag in Anspruch nehmen bzw. genommen haben, durch Einkommenssteigerungen aus dem Bezug fallen, da sie die Höchsteinkommensgrenze übersteigen. Um möglichst viele tatsächlich anspruchsberechtigte Familien mit dem Kinderzuschlag zu erreichen, erfolgt kontinuierlich eine Weiterentwicklung des niedrigschwelligen Informationsangebotes. Hierzu zählte auch die Informationsoffensive; siehe dazu auch die Antwort zu Frage 10. Es wird geprüft, welche weiteren Maßnahmen darüber hinaus geeignet sind, den Kinderzuschlag in seiner Zielgenauigkeit und seiner möglichst einfachen Verfügbarkeit zu verbessern.

4. Liegen der Bundesregierung Erkenntnisse vor, ob anspruchsberechtigte Familien den Kinderzuschlag gar nicht beantragen, da die Anspruchsvoraussetzungen zu kompliziert sind oder sie nichts von der Leistung wissen (bitte nach Familienform und Anzahl der Kinder aufschlüsseln)?

   Wenn ja, welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung daraus (Frage bitte getrennt beantworten)?

Hierzu liegen der Bundesregierung keine konkreten Daten vor.

Darüber hinaus wird auf die Antwort zu Frage 10 verwiesen.

5. Wie viele Anträge werden aufgrund der Überschreitung der Höchsteinkommensgrenze abgelehnt oder unterbrochen (bitte nach Familienform und Anzahl der Kinder aufschlüsseln)?

Im Monat Juli 2016 wurden 144 Anträge auf Kinderzuschlag wegen Überschreitung der Höchsteinkommensgrenze abgelehnt, was 2,5 Prozent aller Ablehnungen im Kinderzuschlag entspricht. Im Kalenderjahr 2015 wurden insgesamt 3.114 Anträge wegen Überschreiten der Höchsteinkommensgrenze abgelehnt (4,1 Prozent aller Ablehnungen).

Eine statistische Auswertung nach Familienform und Anzahl der Kinder ist nicht möglich.

6. Wie viele Anträge werden aufgrund der Unterschreitung der Mindesteinkommensgrenze abgelehnt (bitte nach Familienform und Kinderzahl aufschlüsseln)?

Im Monat Juli 2016 wurden 409 Anträge auf Kinderzuschlag auf Grund der Unterschreitung der Mindesteinkommensgrenze abgelehnt, was 7,2 Prozent aller Ablehnungen im Kinderzuschlag entspricht. Im Kalenderjahr 2015 wurden insgesamt 4.529 Anträge wegen Unterschreitung der Mindesteinkommensgrenze abgelehnt (5,9 Prozent aller Ablehnungen).

Eine statistische Auswertung nach Familienform und Anzahl der Kinder ist nicht möglich.

7. Inwieweit prüft die Bundesagentur für Arbeit bzw. das Jobcenter automatisch, ob Familien ihre SGB-II-Hilfebedürftigkeit mit dem Kinderzuschlag überwinden können?

   Gibt es hierzu in der Bundesagentur für Arbeit bzw. den Jobcentern eine gängige Beratungspraxis und Hilfestellung bei der Beantragung des Kinderzuschlags?

   Wenn ja, wie viele Anträge auf Kinderzuschlag sind über das Jobcenter bzw. die Bundesagentur für Arbeit bei der Familienkasse eingegangen (bitte nach Jahren, Bundesland und Familienform auflisten)?

Sozialleistungen nach dem SGB II werden in der Regel jeweils nur für einen bestimmten Zeitraum bewilligt. Dadurch wird gewährleistet, dass regelmäßig überprüft wird, ob die Leistungsbezieher weiterhin die Anspruchsvoraussetzungen für die Leistung erfüllen. Zugleich sind Leistungsbezieher verpflichtet, Änderungen im Einkommen den Jobcentern mitzuteilen. Darüber hinaus haben die Jobcenter die Aufgabe und ein Interesse daran, Menschen aus dem Bezug von SGB II-Leistungen herauszuführen. Leistungen nach dem SGB II und der Kinderzuschlag schließen sich gegenseitig aus. Sobald der Bezug von Kinderzuschlag möglich ist, werden die Leistungsbezieher über das Leistungsangebot Kinderzuschlag der Familienkassen der Bundesagentur für Arbeit aktiv informiert und – im eigenen Interesse – zur Antragstellung aufgefordert. Die Antragstellung obliegt dann allerdings den Familien. Zur Verbesserung des Verwaltungsprozesses bestehen regional enge Kontakte zwischen den lokalen Standorten der Familienkasse der Bundesagentur für Arbeit und den Jobcentern.

Zur Frage, wie viele Anträge auf Kinderzuschlag über das Jobcenter bzw. die Bundesagentur für Arbeit bei der Familienkasse eingegangen sind, liegen der Bundesregierung keine statistischen Angaben vor.

8. Bei wie vielen Alleinerziehenden wird die Auszahlungshöhe des Kinderzuschlags abgeschmolzen oder entfällt der Anspruch auf Kinderzuschlag ganz, weil das Einkommen des Kindes, z. B. durch Unterhaltszahlungen, Unterhaltsvorschuss und/oder Waisenrente angerechnet wird?

Hierzu liegen der Bundesregierung keine statistischen Daten vor.

9. Wie viele Familien, die Kinderzuschlag erhalten, beziehen nach Kenntnis der Bundesregierung gleichzeitig Leistungen für Bildung und Teilhabe (bitte nach Familienform, Kinderzahl und Leistungsart aufschlüsseln)?

Im Juni und Juli 2012 hatten 79 Prozent der Familien im Kinderzuschlag Leistungen zur Bildung und Teilhabe beantragt (BMFSFJ (2013): Monitor Familienforschung Nr. 30 „Das Bildungs- und Teilhabepaket: Chancen für Kinder aus Familien mit Kinderzuschlag“).

10. Was verbirgt sich hinter der „Informationsoffensive Kinderzuschlag“, auf die das Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend in seiner Vorhabenplanung vom 13. Januar 2016 hingewiesen hat, und wie sieht hier der Zeitplan aus?

Im dritten Quartal 2015 hat die Familienkasse der Bundesagentur für Arbeit im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend eine Informationsoffensive zum Kinderzuschlag durchgeführt. Mittels Informationsschreiben und -veranstaltungen sowie über Social Media wurden rund 2 000 Institutionen aus dem gesamten Spektrum von Sozial- und Familienleistungsträgern als auch direkt Bürgerinnen und Bürger über den Kinderzuschlag informiert. Aus dieser Initiative heraus haben regional eine Vielzahl von Informationsgesprächen und -veranstaltungen sowie die Erprobung innovativer Beratungsangebote (Videoberatung mit direkter Hilfestellung) an zwei Standorten stattgefunden. Im Weiteren entstehen hieraus zunehmend Informationsnetzwerke, die das Ziel verfolgen, Bürgerinnen und Bürgern Informationen einfach und passgenau zukommen zu lassen.

Im Kampagnenzeitraum bis Ende 2015 wurden insbesondere Qualifizierungsmaßnahmen für eine bessere Beratung und Begleitung der Antragsteller und Vernetzungsarbeit durchgeführt. Die Informationsoffensive zeigt positive Wirkung. Bereits im Maßnahmezeitraum hat sich die Nachfrage nach dem Kinderzuschlag erhöht:

- über 50 Prozent mehr telefonische Anfragen in den Servicecentern,
- 8 Prozent mehr persönliche Vorsprachen an den rd. 100 Standorten,
- 4,5 Prozent mehr individuelle Beratungen,
- 3 Prozent mehr schriftliche Anfragen.

In diesem Jahr hat das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) diese Informationsoffensive zum Kinderzuschlag erneut aufgegriffen und Sozial- und Familienleistungsträger über den Kinderzuschlag und dessen Erhöhung zum 1. Juli 2016 informiert. Ab der zweiten Jahreshälfte 2016 ist darüber hinaus geplant, den Erstkindergeldbescheiden eine Information über den Kinderzuschlag beizufügen, um die potenziellen Anspruchsberechtigten frühzeitig anzusprechen.

11. Was folgert die Bundesregierung aus der Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen, und welche Konzepte zur Weiterentwicklung der Leistungen erarbeitet die Bundesregierung derzeit auf Grundlage der Vorhabenplanung des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend vom 13. Januar 2016, und wie sieht hier der Zeitplan aus?

Am 1. Dezember 2015 hat die Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Manuela Schwesig, bei der Konferenz „Familienpolitik weiter denken: Wirksame Leistungen für die Geforderte Generation“ Schlussfolgerungen aus der Gesamtevaluation der Ehe- und Familienleistungen gezogen und mit Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern sowie Fachöffentlichkeit diskutiert. Im Zentrum der Schlussfolgerungen stand, dass die Familienleistungen so auszugestalten sind, dass Mütter und Väter ökonomisch unabhängig – voneinander und von staatlichen Transferleistungen – leben können, denn dadurch wird die wirtschaftliche Stabilität der gesamten Familie gesichert. Darüber hinaus seien Kinder zum Maßstab wirksamer Familienleistungen zu machen – unabhängig davon, ob sie bei verheirateten, unverheirateten oder alleinerziehenden Eltern aufwachsen. Schließlich gilt auch für staatliche Familienleistungen, dass sie finanzierbar und dauerhaft tragfähig sein müssen, damit sie als Investitionen in die Gesellschaft wirken können. Mit dem Gesamtpaket Familienleistungen, dem ElterngeldPlus und dem neuen Mutterschutzgesetz hat die Bundesregierung bereits erste Schritte zur Umsetzung der Erkenntnisse der Gesamtevaluation getan und Leistungen und Regelungen an die heutige Lebenswirklichkeit von Familien angepasst.

Daran anschließend hat Bundesministerin Manuela Schwesig am 18. Juli 2016 ihr Konzept einer Familienarbeitszeit mit Familiengeld zur Unterstützung einer partnerschaftlichen Vereinbarkeit vorgestellt und angekündigt, in diesem Jahr auf Basis der Erkenntnisse der Gesamtevaluation dieses Konzept sowie die Weiterentwicklung der Familienleistungen mit Fachöffentlichkeit und Wissenschaft weiter zu erörtern.

12. Wie steht die Bundesregierung zur Empfehlung des Endberichts der Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen, dass eine Abmilderung der Abbruchkante bei Überschreitung der Höchsteinkommensgrenze des Kinderzuschlags die derzeitigen negativen Erwerbsanreize verringern würde (vgl. Prognos, 2014, S. 216), und welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung aus dieser Empfehlung?

Familien, die aufgrund ihres geringen Einkommens Unterstützung brauchen, sollen diese erhalten. Dabei soll sich Erwerbstätigkeit für beide Elternteile lohnen. Auch unter diesen Maßgaben werden Verbesserungen des Kinderzuschlags derzeit geprüft; siehe auch die Antwort zu Frage 3. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 11 verwiesen.

13. Wie steht die Bundesregierung zu der Erkenntnis des Endberichts der Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen, dass der Kinderzuschlag bei Alleinerziehenden aufgrund der Anrechnung von Kindesunterhalt und Unterhaltsvorschuss auf den Leistungsanspruch kaum armutsvermeidend wirkt (vgl. Prognos, 2014, S. 386), und welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung aus dieser Erkenntnis?

Die Belange von Alleinerziehenden und ihren Kindern sind besonders zu berücksichtigen. Daher prüft das BMFSFJ derzeit auch Möglichkeiten für die bessere Erreichbarkeit von Alleinerziehenden im Kinderzuschlag.

14. Welche Erkenntnisse hat die Bundesregierung darüber, wie viele Kinder zusätzlich einen Anspruch auf den Kinderzuschlag erhalten werden, wenn

    a) die Höchsteinkommensgrenze abgeschafft werden würde,

    b) den Eltern ein Wahlrecht zwischen ALG-II-Leistungen und dem Kinderzuschlag eingeräumt werden würde?

    In welchem Umfang würde dies den Bundeshaushalt belasten?

Durch die Abschaffung der Höchsteinkommensgrenze würden rund 340 000 Kinder mit dem Kinderzuschlag erreicht. Dafür würden Gesamtkosten beim Bund in Höhe von 220 Mio. Euro anfallen.

Schätzungen zur Einführung eines generellen Wahlrechts liegen der Bundesregierung nicht vor.

15. Plant die Bundesregierung, ein Gesetz zur Reform des Kinderzuschlags in den Deutschen Bundestag einzubringen?

    Wenn ja, mit welchem Ziel, und wie und bis wann möchte sie dieses Gesetzesvorhaben einbringen?

    Wenn nein, warum nicht?

Der Kinderzuschlag wurde zum 1. Juli 2016 um 20 Euro auf maximal 160 Euro pro Kind erhöht. Ein Gesetz zur Reform des Kinderzuschlags ist derzeit nicht geplant; Verbesserungen werden jedoch geprüft (s. Antworten zu den Fragen 3, 12 und 13).



Satz: Satzweiss.com Print, Web, Software GmbH, Mainzer Straße 116, 66121 Saarbrücken, www.satzweiss.com
Druck: Printsystem GmbH, Schafwäsche 1-3, 71296 Heimsheim, www.printsystem.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333